Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9070**

18. Wahlperiode 06.07.2016

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Tabea Rößner, Britta Haßelmann, Dieter Janecek, Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms, Annalena Baerbock, Harald Ebner, Kai Gehring, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Nicole Maisch, Peter Meiwald, Friedrich Ostendorff, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/8332, 18/9023 –

Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze
(DigiNetzG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine flächendeckende Versorgung mit Hochgeschwindigkeitsnetzen ist für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung unserer Gesellschaft unverzichtbar. Alle Prognosen gehen von einer weiteren Steigerung des Bedarfs an hohen Bandbreiten aus. Ob für die Nutzung moderner Mediendienste, die technische Bewältigung der Energiewende oder die Vernetzung der Industrie – Hochgeschwindigkeitsnetze sind das Rückgrat der postindustriellen Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Die Breitbandstrategie der Bundesregierung ist jedoch bislang von wenig Erfolg gekrönt. Schon 2009 hat die Bundesregierung versprochen, bis 2014 75 % der Haushalte mit mindestens 50 Mbit/s zu versorgen. Dieses Ziel hat sie auch Ende 2015 noch nicht erreicht: Laut Breitbandatlas sind erst 70,1 % mit 50 Mbit/s versorgt. Es ist absehbar, dass auch das 2013 im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD festgehaltene Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit mind. 50 Mbit/s bis 2018 nicht erreicht wird. Besonders desaströs sieht es im ländlichen Raum aus: Für mehr als 2 % aller Haushalte in ländlichen Regionen standen Ende 2015 noch nicht einmal 2 Mbit/s zur Verfügung. Nur 96,9 % aller Haushalte im ländlichen Raum hatten 2014 Zugang zu einer Breitbandgrundversorgung welcher Technologie auch immer – im EU-Durchschnitt waren es 97,6 % (European Commission: Broadband Coverage in Europe 2014, IHS/VVA Consulting, Final Report, S. 93).

Was die Versorgung mit Glasfaseranschlüssen angeht, liegt Deutschland weit unter dem EU-Durchschnitt: 2014 waren hierzulande nur 4,4 % aller Haushalte mit FTTP versorgt, im Gegensatz zu 18,7 % im EU-Durchschnitt. Noch auffälliger ist die Diskrepanz im ländlichen Raum: Nur 0,8 % aller deutschen Haushalte sind hier mit FTTP versorgt im Gegensatz zu 5,8 % im EU-Durchschnitt (Broadband Coverage in Europe 2014, S. 97). Im europäischen FTTH-/FTTB-Ranking vom September 2015 steht Deutschland lediglich auf dem 28. Platz, im globalen Vergleich auf Platz 51 – immerhin noch vor Jordanien und Polen (FTTH Council Europe: Press Release February 2016).

Das federführende Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hatte zunächst den drängenden Bedarf ignoriert. Statt massiv in den Breitbandausbau zu investieren, wurden Gesprächsrunden mit der TK-Wirtschaft installiert und wurde ein nicht verbindliches Kursbuch verabschiedet. Lange standen dem Bundesminister Alexander Dobrindt keine Gelder zur Verfügung, um den Breitbandausbau voranzutreiben. Dieses änderte sich erst mit dem Haushalt 2016 (1,4 Milliarden Euro) und den Einnahmen aus der Frequenzversteigerung von 2015 (1,33 Milliarden Euro). Aber ob die vorgesehenen 2,7 Milliarden Euro wirklich die Breitbandsituation in Deutschland merklich verbessern – und das bis 2018 –, ist mehr als fraglich. Die Kosten für den flächendeckenden Ausbau mit 50 Mbit/s im Technologiemix wurden 2013 vom TÜV Rheinland auf ca. 20 Milliarden Euro geschätzt (TÜV Rheinland: Szenarien und Kosten für eine kosteneffiziente flächendeckende Versorgung der bislang noch nicht mit mindestens 50 Mbit/s versorgten Regionen).

Schon mittelfristig werden aber größere Bandbreiten nötig sein: Musik- und Videostreamingdienste, Anwendungen der Industrie 4.0 oder der Telemedizin werden Bandbreiten im Gigabitbereich benötigen. Die Bundesregierung hat diesen Trend zu spät erkannt, das Scoringmodell ihres Breitbandförderprogramms belohnt höhere Bandbreiten als 50Mbit/s kaum.

Anstatt in Kupfer oder Vectoring zu investieren, braucht es deshalb zukunftsfähige Technologien wie Glasfaser. Das vorliegende Gesetz kann eine vernünftige Ausbaustrategie keinesfalls ersetzen. Vielmehr zielt es allein auf Kostenreduzierung geplanter Ausbaumaßnahmen durch Synergieeffekte ab. So können beispielsweise durch die Mitverlegung von Leerrohren bei Straßenbauarbeiten, die ohnehin anstehen, in Einzelfällen die Kosten des Netzausbaus gesenkt werden. Hierbei muss jedoch darauf geachtet werden, dass damit keine zusätzlichen Belastungen für Kommunen und Versorgungsunternehmen einhergehen bzw. diese zur Gänze von den Telekommunikationsunternehmen übernommen werden. So kann etwa die Berücksichtigung von Mitverlegungen im Fall von Reparaturarbeiten Kosten verursachen, da im Zweifel die Reparatur einer Versorgungsleitung aufwändiger werden kann, wenn darauf geachtet werden muss, dass mitverlegte Glasfaserkabel bei den Arbeiten nicht beschädigt werden. Diese zusätzlichen Kosten müssten konsequenterweise von den mitverlegenden Unternehmen getragen werden. Hinzu kommt, dass eine Mitverlegung ohnehin nur Sinn ergibt, wenn sie mit der Netzplanung eines Betreibers in Einklang gebracht werden kann. Insofern haben die zu erwartenden Einspareffekte klare Grenzen: Kommunikationsnetze haben oft eine andere Topologie als Versorgungsnetze.

Die voraussichtlich ohnehin geringe Wirkung des Gesetzesvorhabens wird noch dadurch geschmälert, dass die Bundesregierung eine lange Liste von Gründen aufgenommen hat, aus denen der Anspruch auf Mitnutzung bereits vorhandener Infrastruktur versagt werden kann. Auch wenn es grundsätzlich nachvollziehbar ist, dass bestehende Investitionen geschützt werden sollen – es kann nicht im allgemeinen Interesse sein, dass Unternehmen, die ein bestimmtes Gebiet erstmalig erschlossen haben, etwaige Konkurrenten von der Leerrohrnutzung ausschließen. Je höher der Investitionsschutz ausfällt, den man den „First Movern“ zugesteht, desto geringer fällt naturgemäß das zu realisierende Einsparpotenzial aus.

Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf die zusätzliche Kostenbelastung, die mit der Umsetzung voraussichtlich für die kommunalen Unternehmen verbunden ist, nur unzureichend spezifiziert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die mit der Umsetzung des Gesetzes verbundenen Kosten für Länder, Kommunen und Versorgungsunternehmen klarer zu spezifizieren und so auszugestalten, dass sie nicht einseitig zu deren Lasten gestaltet werden, und die Telekommunikationsunternehmen ausdrücklich zum Ersatz sämtlicher Erschwerniskosten zu verpflichten, die im Zusammenhang mit Mitnutzungen entstehen; hier sollten Kosten der Mitverlegung ebenso inbegriffen sein wie erhöhte Folgekosten bei Wartungs- und Reparaturarbeiten – eine Quersubventionierung des Breitbandausbaus durch erhöhte Entgelte in anderen Bereichen, etwa der Gas- oder Abwasserentgelte, muss durch eindeutige Kostenersatzregelungen ausgeschlossen werden;
2. die Definition des Begriffs „digitales Hochgeschwindigkeitsnetz“ in § 3a Nr. 7a an die EU-Vorgaben anzupassen und die Schwelle von 30 Mbit/s als Voraussetzung für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Mitnutzung nicht anzuheben, um möglichst viele ausbauende Unternehmen in den Genuss der Kostenvorteile kommen zu lassen;
3. eine realistische Berechnung der erwartbaren Kostenreduktion vorzunehmen, die darauf basiert, in welchem Ausmaß die bisher nicht mit mindestens 50 Mbit/s versorgten Gebiete durch Mitverlegung erschlossen werden können;
4. eine Verpflichtung einzuführen, geplante, öffentlich finanzierte Bauarbeiten grundsätzlich proaktiv an eine zentrale Stelle zu melden bzw. sie dort zu veröffentlichen;
5. die Verfügbarkeit von Vorleistungsangeboten der Netzbetreiber aus der Liste der Versagungsgründe einer möglichen Mitnutzung in § 77g zu streichen;
6. den Begriff des „Überbaus“ in § 77g Abs. 2 Nr. 7 als Versagungsgrund so zu spezifizieren, dass damit ein Wettbewerb konkurrierender Infrastrukturen zeitlich begrenzt ausgeschlossen und insbesondere nicht der Aufbau eines 5G-Mobilfunknetzes behindert wird;
7. die Ausbauverpflichtung im Rahmen von ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanzierten Verkehrsbauarbeiten sowie bei Neubauten nach § 77i Abs. 7 nicht auf eine Mitverlegung von Glasfaser zu erweitern, wenn es für ein solches Netz keinen Betreiber gibt;
8. Unternehmen, die ohne eine wirtschaftliche Gegenleistung von einer Kostenreduktion beim Ausbau ihrer Netze profitieren, auf Open Access zu verpflichten;
9. über 2018 hinaus eine Breitbandstrategie zu entwickeln, in deren Rahmen 75 % der Haushalte bis 2021 mit Glasfaseranschlüssen versorgt und die restlichen 25 % mit mindestens 50 Mbit/s angeschlossen sind.

Berlin, den 5. Juli 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1.

Wenn die Ausbaukosten für die Telekommunikationsunternehmen gesenkt werden, muss sichergestellt werden, dass nicht zugleich zusätzliche Kosten für die Bauherren entstehen. Für sämtliche solcher Fälle sollte eine Pflicht zum Ersatz von Mehrkosten und/oder Erschwerniskosten in das Gesetz aufgenommen werden. Gleiches gilt für zusätzliche Kosten, die Versorgungsunternehmen möglicherweise bei Wartungs- und Reparaturarbeiten dadurch entstehen, dass sie Rücksicht auf mitverlegte Glasfaserkabel nehmen müssen.

Zu 2.

Unter einem „Hochgeschwindigkeitsnetz für die elektronische Kommunikation“ versteht der EU-Gesetzgeber ein Netz, das Breitbandzugangsdienste mit mindestens 30 Mbit/s ermöglicht. Hier geht es nicht um Ausbauziele, sondern im Kontext der vorliegenden Regelung ist dies die Schwelle, ab der Unternehmen ggf. Mitnutzungsansprüche geltend machen können. Diese Schwelle auf 50 Mbit/s anzuheben, ist bestenfalls folgenlos, schlechtestenfalls kontraproduktiv, da es bedeutet, dass potenziell weniger Unternehmen von den erhofften Kostenreduzierungseffekten profitieren können. Um die Wirkung des Gesetzes zu maximieren, sollte die Schwelle für mögliche Mitnutzungsbegehren möglichst niedrig liegen – unabhängig von ambitionierteren Ausbauzielen.

Zu 3.

Die Gesetzesbegründung prognostiziert ein Einsparpotenzial von 25 % im Verhältnis zu den geschätzten Gesamtkosten eines flächendeckenden Glasfaserausbaus. Realistisch betrachtet ist jedoch nicht davon auszugehen, dass der flächendeckende Ausbau allein durch Mitverlegung realisiert wird, zumal Versorgungsnetze in der Regel eine andere Netztopologie aufweisen als Glasfasernetze. Richtigerweise ist daher eine Kostenersparnis nur für jene Bereiche einzukalkulieren, wo zu erwarten ist, dass die Mitverlegung gegenüber einem unabhängig geplanten Ausbau bevorzugt wird.

Zu 4.

Das zentrale Verzeichnis www.breitbandausschreibungen.de hat gezeigt, dass es keine Überforderung von Ländern und Kommunen darstellt, Informationen zentral zur Verfügung zu stellen. Eine Art „Baustellenatlas“, der z. B. bei der BNetzA angesiedelt sein könnte, sodass ausbauwillige Netzbetreiber auf diese Informationen jederzeit zugreifen könnten, wäre daher eine große Erleichterung für die Koordinierung von Bauvorhaben.

Zu 5.

Vorleistungsprodukte gehören nicht zum Bereich der passiven, sondern der aktiven Infrastruktur. So ist etwa ein Bitstrom-Zugang als Ersatz für den Zugriff auf die entbündelte TAL ein Vorleistungsprodukt, welches das marktmächtige Unternehmen aufgrund der Zugangsregulierung den Wettbewerbern anbieten muss. Häufig werden Vorleistungsprodukte, selbst regulierte, von den Marktteilnehmern als unzureichend kritisiert. Umso fragwürdiger ist es, wenn die Verfügbarkeit eines Vorleistungsprodukts mit ausschlaggebend dafür sein soll, ob ein Wettbewerber einen Mitnutzungsanspruch auf die passive Infrastruktur durchsetzen kann oder nicht. Hier greift der Gesetzentwurf über seinen eigentlichen Anwendungsbereich hinaus in die Zugangsregulierung für die beschalteten Leitungen ein, insofern er im Ergebnis eine Kontrahierungspflicht im Bereich der Vorleistungen für den Fall der Ablehnung von Mitnutzungsanträgen im Bereich der passiven Infrastruktur etabliert. Die Möglichkeit, ein Vorleistungsprodukt in Anspruch zu nehmen, kann kaum als vollwertiger Ersatz für einen Zugang zur passiven Infrastruktur betrachtet werden, der es ermöglicht, ein eigenes Netz zu verlegen und zu betreiben. Zudem droht die vom Gesetz eigentlich vorgesehene Erstreckung des Mitnutzungsanspruchs auf passive Infrastrukturen von TK-Unternehmen an dieser Stelle leerzulaufen, insofern gerade die Deutsche Telekom als Inhaberin der größtenteils passiven Infrastruktur Mitnutzungsansprüche jederzeit unter Verweis auf

Vorleistungsprodukte ablehnen könnte. Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf an dieser Stelle Rechtsunsicherheit schafft, da er offen lässt, wann ein Vorleistungsprodukt als „geeignet" zu betrachten ist.

Zu 6.

Es ist nachvollziehbar, dass insbesondere kommunale Ausbauprojekte nicht ihre Mischkalkulation durch konkurrierende Angebote privater, nichtgeförderter Netzbetreiber unterlaufen sehen wollen. Ein Gesetz, das einen Infrastrukturwettbewerb durch die Verlegung paralleler Leitungen nach Möglichkeit zu unterbinden suchte, könnte möglicherweise einseitig regionale Monopole fördern und damit den Schutz der Investitionen eines „First Mover" einseitig über das Ziel einer Förderung des Breitbandausbaus durch marktgetriebenen Wettbewerb stellen. Eine solche Einschränkung des Wettbewerbs sollte nur für einen begrenzten Zeitraum möglich sein, nicht zuletzt aus Rücksicht auf Erwägungsgrund 9 der Richtlinie, nach der „ein wirksamer Wettbewerb aufrechterhalten" werden soll. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass Mitverlegungen, die zum Zweck der Anbindung von 5G-Masten erfolgen, nicht aufgrund eines zu restriktiven Überbauverbots scheitern.

Zu 7.

Die Vorgabe zur Mitverlegung von Glasfaserkabeln, ohne dass es einen Betreiber gibt, ist wirtschaftlich unsinnig. Wenn Bauherren, die selbst keine Expertise in der Planung von Telekommunikationsnetzen haben, verpflichtet werden, gleichwohl Glasfaserkabel zu verlegen, droht die Gefahr von „Stranded Investments". Versorgungsunternehmen können regelmäßig nicht beurteilen, welche Technik zu welchem Zeitpunkt verbaut werden muss, welcher Typ von Glasfaser verwendet werden soll und wo beispielsweise Technik-Shelter benötigt werden. Ohne ein überregionales Ausbaukonzept und eine konkrete Netzplanung ergibt das Verlegen von Kabeln keinen Sinn. Es ist im Übrigen nicht plausibel, warum sich zu einem späteren Zeitpunkt ein Betreiber für ein solches Netz finden sollte, nicht jedoch schon zu Beginn der Bauarbeiten. Zudem besteht die Gefahr, dass Telekommunikationsunternehmen bei der vorgesehenen Regelung lieber darauf warten, dass die Kommunen gezwungenermaßen Glasfaser verlegen, statt dies auf eigene Kosten zu tun. Die bedarfsgerechte Mitverlegung sollte insofern sinnvollerweise auf passive Infrastrukturen beschränkt bleiben. Zumindest aber ist eine Klarstellung geboten, wer die zusätzlichen Kosten für die Glasfasermitverlegung zu tragen hat, wenn sich kein Betreiber findet.

Zu 8.

Wenn Telekommunikationsunternehmen Baukosten sparen, indem sie die Infrastruktur von öffentlichen Versorgungsnetzen mitnutzen, entsteht ihnen sozusagen ein „geldwerter Vorteil" ohne Gegenleistung. Dies ist zur Beförderung des Ausbaus politisch gewollt. Der Gesetzgeber ist jedoch auch für die Sicherstellung eines funktionierenden Wettbewerbs verantwortlich und sollte daher durch eine solche, indirekte Förderung nicht dem Entstehen neuer regionaler Monopole Vorschub leisten. Wenn einzelne Unternehmen in bestimmten Regionen durch solche Einspareffekte Wettbewerbsvorteile erlangen, ist es daher geboten, sie zum Ausgleich darauf zu verpflichten, ihren Wettbewerbern standardisierte Vorleistungsprodukte anzubieten. Schon heute refinanzieren viele Unternehmen, die Glasfaseranschlüsse bis in die Gebäude und Haushalte legen, ihre Kosten durch eine Vermarktung von Vorleistungsprodukten und tragen so dazu bei, einen ökonomisch sinnlosen Überbau zu verhindern. Die offene Nutzung einmal verlegter Glasfaser durch verschiedene Netzanbieter politisch zu befördern, trägt zu einer effektiveren Ressourcenallokation bei und unterstützt insofern auch die Intention des vorliegenden Gesetzes.

Zu 9.

Ein flächendeckendes FTTB-/FTTH-Netz würde nach Berechnungen des WIK von 2014 ab 2015 Investitionen von ca. 45 Milliarden Euro erfordern. Mit Investitionen von 3 Milliarden Euro im Jahr ist dieses Ziel bis 2030 zu erreichen. 10 Milliarden Euro können zur Verfügung gestellt werden, indem die im Bundesbesitz befindlichen Telekom-Aktien über einen Vermögenstausch an die KfW veräußert und über eine bundesweite Betreibergesellschaft in den regionalen Ausbau investiert werden. Darüber hinaus müssen die Unternehmen mehr als bisher in den Access-Bereich investieren. Eine Abkehr vom Prinzip der Technologieneutralität als Voraussetzung für staatliche Beihilfen muss auch in den Förderrichtlinien der Europäischen Union verankert werden.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333